

PRAKTIK GOVERNMENT PUBLIC RELATIONS PASKA OTONOMI DAERAH
(Sebuah Tinjauan dengan Kasus Penyuluh KB Sebagai *Government Public Relations*
Bidang KB)

Aizirman Djusan

Saat ini menjabat sebagai Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika, serta sebagai kandidat doktor di *University of Malaya*, Malaysia dengan bidang kepakaran *Public Relations*

(Naskah diterima 26 April 2012, disetujui terbit 1 Juni 2012)

ABSTRACT

Multidimensional crisis that occurred in the late 1990s in Indonesia, has influenced the government management. In the national level, it appeared a legal freedom of the press, and changes on government Public Relations institution. While in the level of local government, it was applied a regional autonomy through the Law No.22/1999. These changes also affected other sectors of management, including Public Relations, which in government practice is called Government Public Relations. It beared paradigm shifting in the field of Public Relations after 1999, as well as the challenges on Government Public Relations practice due to the implementation of decentralization.

Key words : *Government Public Relations, Regional Autonomy.*

ABSTRAK

Krisis multidimensional yang terjadi akhir tahun 1990-an di Indonesia, telah mempengaruhi manajemen pemerintahan Indonesia. Pada skala nasional, terjadi legalitas kebebasan pers dan berpendapat, serta perubahan institusi *Public Relations* pemerintahan. Sementara pada level pemerintahan daerah, diberlakukan penyelenggaraan otonomi daerah melalui Undang-Undang No.22/1999. Perubahan-perubahan tersebut ikut mempengaruhi sektor penyelenggaraan lainnya, termasuk bidang *Public Relations*, yang dalam pemerintahan disebut *Government Public Relations* (Humas Pemerintah). Terjadi pergeseran paradigma bidang *Public Relations* setelah tahun 1999, serta tantangan praktik *Government Public Relations* akibat implementasi desentralisasi.

Kata-kata kunci: *Government Public Relations (Humas pemerintah), Otonomi Daerah.*

PENDAHULUAN

Public Relations atau yang sering disebut dengan istilah Hubungan Masyarakat (Humas) pada praktiknya sering kali diasosiasikan hanya dengan banyaknya liputan media massa, padahal lebih dari itu *Public Relations* merupakan strategi dasar pencitraan sebuah organisasi, dimana setiap langkah harus bisa diukur dan diduplikasi secara sistematis (Wasesa dan Macnamara 2005).

Kegiatan *Public Relations* tidak hanya dilakukan perusahaan yang berorientasi bisnis, namun juga pada lingkungan pemerintahan. Pemerintah perlu menjalankan fungsi *Public Relations* untuk menyampaikan/menyebarkan informasi kepada publik sebagai bentuk pelayanan masyarakat. Pada masa Orde Baru, praktik *Public Relations* oleh pemerintah dilakukan oleh Departemen Penerangan yang saat itu bertindak sebagai juru bicara pemerintah. Semua kebijakan, pandangan dan program pemerintah disosialisasikan kepada masyarakat melalui Departemen Penerangan dan diteruskan ke seluruh daerah dan pelosok Indonesia melalui perpanjangan tangannya, yang dikenal dengan juru penerang (jupen). Dengan sistem yang demikian, pemerintah mempraktikkan komunikasi satu arah dimana pemerintah sebagai sumber (*source*) dan masyarakat sebagai penerima (*receiver*) informasi. Sisi positifnya tidak terjadi kesimpangsiuran informasi yang sampai ke masyarakat sebab pemerintah ‘tampak’ satu suara menyampaikan pandangannya, walaupun kebebasan pers dan informasi dirasakan tertutup oleh masyarakat.

Krisis multidimensional yang terjadi akhir tahun 1990-an, telah memengaruhi tidak hanya kondisi ekonomi Indonesia tetapi juga kondisi politik. Muncul tuntutan reformasi atas nama demokrasi yang membawa perubahan pada sistem pemerintahan Indonesia. Pada tatanan pemerintahan pusat, pemerintah di bawah pimpinan Presiden Habibie melakukan perubahan pemberian kebebasan pers dan kebebasan berpendapat. Dan saat dipimpin oleh Presiden Abdurrahman Wahid, terjadi perubahan susunan kabinet dimana institusi Departemen Penerangan terlikuidasi.

Sementara itu pada level pemerintahan daerah, muncul tuntutan pemerintahan desentralistik melalui penyelenggaraan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dengan kebijakan otonomi, setiap daerah baik pada level provinsi maupun kota/kabupaten memiliki otoritas untuk mengatur dan mengelola kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Dalam kurun waktu 10 tahun sejak tahun 1999 telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 215 buah yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 Kota (Kemendagri, 2010). Pada tahun 2011 secara administratif wilayah Indonesia terbagi dalam 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota.

Munculnya demokrasi serta kebijakan otonomi daerah di Indonesia secara langsung maupun tidak langsung telah memengaruhi praktik *Government Public Relations* (Humas Pemerintah) baik di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah. Penulis mengamati telah terjadi pergeseran paradigma bidang *Public Relations* setelah tahun 1999, serta tantangan praktik *Government Public Relations* akibat implementasi pemerintahan desentralistik. Berdasarkan latar belakang dimaksud, tulisan ini bermaksud untuk menjawab permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut: 1) Bagaimana pergeseran paradigma yang terjadi dalam bidang *Public Relations* setelah tahun 1999? ; dan 2) Bagaimana implementasi otonomi daerah telah memengaruhi praktik *Government Public Relations* di Indonesia? Dengan rumusan masalah tersebut maka tulisan ini bermaksud untuk memaparkan temuan-temuan berdasarkan studi pustaka yang dilakukan. Selain itu, penulis telah meneliti praktik *Government Public Relations* yang terjadi di daerah pasca otonomi, khususnya pada bidang Keluarga Berencana (KB), di mana fungsi Humas pemerintah dijalankan oleh petugas yang disebut penyuluh KB. Beberapa temuan penelitian disertakan dalam tulisan guna menguatkan pembahasan.

PEMBAHASAN

Tinjauan Teoretis

Public Relations

Public Relations dapat diartikan sebagai teknik komunikasi (*technique of communication*) maupun sebagai metode komunikasi (*method of communication*) (Abdurrahman, 1993: 10). Menurut John E. Marston “*Public Relations is planned, persuasive communication designed to influence significant public*”, (Marston 1979). Beberapa pengertian lain yang diberikan oleh pakar tentang *Public Relations* juga menekankan pada hal yang sama, yaitu sisi komunikasi (Jefkins 2003; Grunig 1992; Wilson and Ogden 2003). Sementara *British Institute Public Relations* mendefinisikannya sebagai keseluruhan upaya yang dilakukan secara terencana dan berkesinambungan dalam rangka menciptakan dan memelihara niat baik (*good-will*) dan saling pengertian antara suatu organisasi dengan segenap khalayaknya.

Ditilik dari sejarahnya, para pakar dalam buku dan tulisannya mengemukakan beberapa pandangan terhadap kemunculan *Public Relations*. Vasquez & Taylor (2001) mengatakan bahwa awalnya *Public Relations* merupakan suatu kegiatan komunikasi satu arah (*one-way manipulative communication*), namun kemudian berkembang menjadi kegiatan komunikasi dialog atau simetris dua arah. Miller (2000) lebih mendekatkan kemunculan *Public Relations* pada kaitannya dengan perkembangan sosial dan budaya dibanding dominansi historis yang mengatakan *Public Relations* bermula pada masa industrialisasi. Sementara Brown (2003) mengkritik fakta yang menyatakan munculnya *Public Relations* terjadi pada pertengahan abad ke-20 saat dikenal komunikasi dialog atau dua arah. Menurutnya, apa yang disebut teknik *Public Relations* modern simetris telah dikenal sejak jaman dahulu kala.

Perkembangan bidang *Public Relations* dalam kurun 35 tahun belakangan mengarah pada kecenderungan sebagai berikut : 1) seiring dengan perkembangan pesat profesi *Public Relations*, *Public Relations* muncul menjadi bidang keilmuan sendiri yang bersifat dinamis dan dapat diteliti dengan pendekatan dari bidang keilmuan lainnya; 2) *Public Relations* bergeser dari fungsi teknis komunikasi menjadi fungsi manajemen; 3) Praktisi *Public Relations* menjadi perencana strategis yang, jika dibandingkan dengan praktisi sebelumnya, lebih sedikit terekspos oleh media; 4) *Public Relations*, yang dulu didominasi oleh kaum pria, sekarang lebih terbuka terhadap lintas gender, ras, dan bangsa; dan 5) Saat ini, praktek *Public Relations* mengarah pada globalisasi dan mengatasi keterbatasan perusahaan. Evolusi bentuk *Public Relations* digambarkan oleh Grunig dan Hunt (1984) dalam empat model yang memetakan konsep praktik *Public Relations* dan perbedaan pola masing-masing, seperti ditunjukkan dalam Tabel 1 di bawah ini:

Tabel 1. *Grunig's Four Models of Public Relations*

| Model | Press Agency | Public Information | Two-Way Asymmetric | Two-Way Symmetric |
|---|--------------------------------------|---|---|--|
| Purpose | Propaganda | Dissemination of information | Scientific persuasion | Mutual understanding |
| Nature of communication Research | One way, truth not essential | One-way, truth important | Two-way imbalanced | Two-way balanced |
| | Little, press clippings only usually | Little-readability tests possibly, readership surveys sometimes | Feedback, formative research, evaluation of attitudes | Formative research, evaluation of understanding |
| Historical figures Where practised | PT Barnum | Ivy Lee | Edward Bernays | Bernays, educators |
| | Sports, theater, product promotion | Government, NGOs, structured companies | Competitive business | Regulated business and modern flat structure companies |
| % of the market | 15% | 50% | 20% | 15% |

Peran *Public Relations* sangat penting terutama dalam penyebaran informasi (Wilcox 2006). Dengan eksistensi dari *Public Relations*, informasi dapat sampai kepada *audience* sasaran. Hal ini sejalan dengan model Grunig dalam Tabel 1 di atas, di mana pada kolom ketiga tampak bahwa *public information* dominan dengan persentase sebesar 50%. Sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi utama *Public Relations* yaitu menyediakan informasi yang dibutuhkan oleh publik (Haughland 1996) di samping fungsi lainnya.

Perkembangan teori *Public Relations* tidak dapat dipisahkan dari ilmu komunikasi. *Public Relations* dengan pendekatan strategis akan menggunakan konsep komunikasi (Kasali 2005). Beberapa teori yang dipakai dalam bidang *Public Relations* diturunkan dari ilmu komunikasi yaitu *Contingency Theory* (Cropp Cameron and Robert 2001), *Excellence Theory* (Grunig, Grunig & Dozier 2002), *Relationship Management Theory* (Ledingham 2003), *Public Relations* (Stacks 1995), *Situational Crisis Communication Theory* (Benoit 1995; Coombs 1995), serta *Framework Hutton* (Hutton 1999) yang merupakan pengembangan dari tipologi 'empat model' Grunig-Hunt sebelumnya. Menurut Hutton, teknik komunikasi yang baik harus dimiliki oleh praktisi *Public Relations* untuk memenangkan *audience* sasaran, yang mencakup 6 (enam) aspek: *persuasion*, *advocacy*, *public information*, *cause-related public relations*, *image/reputation management*, dan *relationship management*.

Penggunaan dan pemanfaatan media menjadi aspek penting lainnya untuk mendukung kegiatan *Public Relations*. Pemilihan media massa yang tepat akan menentukan keberhasilan penyebaran pesan kepada khalayak sasaran (Morissan 2008). *Cultivation Theory* tentang media menyatakan bahwa semakin sering seseorang mendapat terpaan isi media, maka dapat menciptakan pemahaman bahkan perubahan pandangan, sikap dan perilaku sesuai dengan pesan yang disampaikan media tersebut. Karenanya, praktisi *Public Relations* harus memiliki pengetahuan yang baik mengenai media massa dengan mempertimbangkan jenis dan sifat dari masing-masing media. Media televisi, misalnya, meskipun sama dengan radio dan film sebagai media massa elektronik, tetapi mempunyai ciri dan sifat yang berbeda, terlebih lagi dengan media massa cetak. Upaya menyampaikan informasi melalui media cetak atau audiovisual masing-masing memiliki kelebihan tetapi juga kekurangan. Seperti media cetak dapat dibaca kapan saja tetapi untuk televisi dan radio hanya dapat dilihat sekilas dan tidak dapat diulang. Hal yang melatarbelakangi adalah sifat fisik dari masing-masing jenis media seperti dijelaskan dalam Tabel 2 di bawah ini (Wahyudi 1992):

Tabel 2. *Jenis Media dan Karakteristiknya*

| Jenis Media | Sifat |
|-------------|--|
| Cetak | Dapat dibaca di mana dan kapan saja Dapat dibaca berulang-ulang Daya rangsang rendah Pengolahan bisa mekanik, bisa elektrik Biaya relatif rendah |

| | |
|-------------|--|
| | Daya jangkau terbatas |
| Audiovisual | Dapat didengar dan dilihat bila ada siaran Dapat dilihat dan didengar kembali bila diputar kembali Daya rangsang sangat tinggi Elektris Sangat mahal Daya jangkau besar |

Perkembangan teknologi telah memfasilitasi penyebaran informasi dan komunikasi sehingga muncul beragam media yang tidak lagi bisa digolongkan menjadi media cetak atau audiovisual. Teknologi informasi dan komunikasi telah memunculkan konvergensi media berbasis digital yang sering disebut media baru. Media baru dimungkinkan oleh jaringan internet yang bersifat elektrik dan daya jangkau besar, namun dapat dibaca berulang-ulang dengan biaya yang relatif rendah.

Pemerintah menjalankan fungsi *Public Relations* sebagai tugas dan tanggung jawabnya dalam hal penyediaan informasi publik. Terlebih sejak munculnya Undang-Undang Nomor Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Salah satu peran *Government Public Relations* yaitu sebagai jembatan komunikasi program kerja pemerintah kepada masyarakat dan sebagai faktor kunci dalam pembentukan image pemerintah (Kadir 2009). Negara sebagai sebuah organisasi skala besar perlu mengatur bentuk komunikasinya sehingga para pemangku kepentingan (*stakeholders*) internal maupun eksternal tetap *update* informasi dan tahu apa yang harus dilakukan. Komunikasi dalam organisasi menurut Hersey and Blanchard merupakan ibarat pembuluh yang membawa darah ke seluruh organ yang membutuhkannya (Hersey and Blanchard 1998). Hal yang sama berlaku untuk manajemen negara. Supaya para *stakeholders* internal mempunyai persepsi yang sama tentang suatu kebijakan yang telah dibuat dan dapat mengkomunikasikannya dengan benar kepada *stakeholders* eksternal, keberadaan *Government Public Relations* (Humas Pemerintah) menjadi mutlak.

Di Indonesia, Humas Pemerintah hadir sebagai sebuah institusi dimulai sejak tahun 1962 ketika dibentuk dalam Kabinet Djuanda.¹ Sementara sebagai profesi, Humas diakui sejak terbentuknya Bakohumas (Badan Koordinasi Hubungan Masyarakat) pada tanggal 13 Maret 1971. Setelahnya, divisi Humas berkembang secara luas sampai kepada level pimpinan dalam banyak institusi pemerintah (Effendy 1993). Ruslan (1999, 34) mengemukakan bahwa fungsi pokok Humas Pemerintah Indonesia pada dasarnya mencakup mengamankan kebijakan pemerintah; memberikan pelayanan, menyebarluaskan pesan atau informasi mengenai kebijakan hingga program-program kerja nasional kepada masyarakat, menjadi komunikator dan sekaligus sebagai mediator yang proaktif dalam menyambatkan kepentingan instansi pemerintah disatu pihak, dan menampung aspirasi serta memperhatikan keinginan-keinginan publiknya dilain pihak, dan berperan serta menciptakan iklim kondusif dan pembangunan nasional baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Dalam program Keluarga Berencana (KB), yang resmi menjadi program pemerintah sejak tahun 1970, Humas Pemerintah dilaksanakan oleh penyuluh KB, dibantu para jupen. Mereka menjadi ujung tombak bagi sosialisasi dan kesuksesan program tersebut. Keseriusan pemerintah untuk mengatasi ancaman ledakan penduduk di Indonesia dilanjutkan dengan pembentukan BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional), sebagai organisasi khusus yang menangani soal KB di Indonesia. Para penyuluh KB di bawah arahan BKKBN secara aktif melakukan komunikasi langsung (tatap muka) dengan masyarakat. Sosialisasi melalui media pun gencar dilakukan.

Perubahan manajemen pemerintahan daerah di Indonesia, dari sistem sentralistik menjadi desentralistik, didasarkan pada pengesahan UU No.22/1999 yang direvisi dengan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini muncul dilatarbelakangi oleh maraknya tuntutan daerah-daerah di Indonesia untuk memisahkan diri dari wilayah Negara Kesatuan RI karena pemerintah pusat dinilai kurang berhasil dan kurang adil melakukan pembangunan daerah. Maka untuk meredam tuntutan tersebut, pemerintah pusat memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk memajukan daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi yang dimiliki.

¹ Dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dengan nama "Kementerian Penerangan", sempat dibubarkan pada Kabinet Persatuan Nasional, dibentuk kembali dengan nama "Kementerian Negara Komunikasi dan Informasi" pada Kabinet Gotong Royong, dan menjadi "Departemen Komunikasi dan Informatika" pada Kabinet Indonesia Bersatu hingga sekarang.

Sistem otonomi yang dianut dalam UU No.32/2004 adalah otonomi yang luas, artinya semua kewenangan pemerintah (pusat) kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan (hankam), peradilan, moneter, dan fiskal serta agama dan bidang-bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah (Depdagri 2004, 4). Keleluasaan otonomi meliputi kewenangan dalam penyelenggaraannya dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi, yang diperlukan tumbuh dan berkembang di daerah. Dengan demikian tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat tercapai (Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999:56)

Secara teori, implementasi otonomi daerah berpeluang membangun atau justru melemahkan pembangunan daerah. Bersifat membangun sebagaimana disebutkan oleh Pratikno (2008) 'pertumbuhan pemerintah daerah berpotensi menimbulkan dampak positif bagi pembangunan regional dan daerah'. Hal ini karena 'Desentralisasi dan demokrasi akan menjadikan aparatur negara lebih terbuka dan akuntabel, jadi lebih tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi daerah'(Crock and Sverisson 2001). Serta 'dimaksudkan agar pemerintah lebih dekat dengan masyarakat melalui pemberdayaan pemerintah daerah & provinsi, DPRD, dan masyarakat setempat, dan dimaksudkan agar penggunaan dana publik lebih efektif dan efisien sejalan dengan kebutuhan pembangunan daerah itu sendiri serta memperbaiki kualitas penyediaan layanan publik' (Firman 2009). Namun di sisi lain, tidak sedikit pula pakar yang berpendapat bahwa otonomi daerah justru akan melemahkan pembangunan daerah, seperti Crook and Sverisson (2001, 52) menyatakan 'Adanya dugaan bahwa terdapat hubungan yang bersifat umum atau relasi yang bisa diperkirakan antara desentralisasi pemerintah dan kebijakan pembangunan yang *outcome*-nya pro terhadap orang miskin atau terhadap pengurangan kemiskinan sangat jelas kehilangan bukti yang meyakinkan. Mereka yang mengusulkan desentralisasi pada bidang ini, paling tidak, seyogyanya lebih hati-hati'. Serta Lakshminarayanan (2003), yang berdasarkan hasil penelitiannya menyatakan 'Desentralisasi itu sendiri tidak selalu meningkatkan efisiensi, kesetaraan, efektivitas pada sektor kesehatan. Sebaliknya, ia bisa memperbesar kesenjangan, memperlemah komitmen daerah terhadap prioritas isu kesehatan dan mengurangi efisiensi dan efektivitas pemberian layanan dengan memotong rantai'

Pergeseran Paradigma *Public Relations* Di Indonesia

Dalam kaitan *Public Relations* dan Era Reformasi, penulis mengamati terjadinya pergeseran paradigma terhadap eksistensi *Public Relations* setelah tahun 1999. Pergeseran paradigma yang dimaksud terletak dalam dua hal, pertama, reformasi dan demokrasi disertai dengan kebebasan pers dan informasi di Indonesia menjadi momentum penguatan paradigma komunikasi dua arah dalam *Public Relations*, terutama oleh Pemerintah. Walaupun secara teori komunikasi timbal balik dalam *Public Relations* sudah lama dikemukakan, namun sisi praktis belum menunjukkan demikian. Pemerintah sebelumnya lebih menjalankan fungsi komunikasi satu arah kepada masyarakat, yaitu sebagai penyampai informasi kebijakan, tetapi sekarang Humas Pemerintah dituntut untuk mendengarkan pula aspirasi dan masukan dari masyarakat. Jika pada masa Orde Baru masyarakat seolah mengalami ketakutan, dan sebagai resikonya memberikan kepatuhannya kepada semua kebijakan pemerintah, maka di Era Reformasi masyarakat Indonesia seolah mendapatkan kekuatannya untuk terlibat secara aktif terhadap semua proses kebijakan pemerintah.

Pada pelaksanaan di daerah, otonomi daerah menjadikan fungsi Humas daerah sebagai posisi strategis untuk memperoleh dukungan masyarakat. Salah satu faktor penting dari kemungkinan kesuksesan penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memaksimalkan fungsi dan peran Humas Pemerintah, karena melalui Humas, pemerintah dapat menyampaikan kebijakan sekaligus menyerap reaksi yang ditimbulkan masyarakat sehubungan dengan kebijakan yang telah ditetapkan tersebut (Tambara 2011).

Kedua, paradigma terhadap pendekatan yang dilakukan dalam bidang *Public Relations*. Sebelum tahun 1999, fungsi *Public Relations* dirasa lebih dekat pada sisi praktis. *Public Relations* dipandang sebagai suatu kegiatan atau praktik publikasi, kampanye, sosialisasi, yang menitikberatkan pada sisi praktisi. Hanya sedikit sekali kalangan yang mendekatkannya pada kebutuhan akan riset mendalam. Banyak praktisi *Public Relations* handal yang terkenal, namun sangat sedikit peneliti/ilmuwan bidang *Public Relations* yang bisa ditemukan. Salah satu penyebabnya adalah perbedaan pandangan terhadap *Public Relations* itu sendiri. Ada kalangan yang menitikberatkan *Public Relations* pada segi komunikasi, ada pula yang menekankan pada segi publikasi atau segi

kepentingan manajemen, pemasaran dan periklanan (Kasali 1994). Pentingnya riset bidang *Public Relations* semakin disadari seiring dengan tuntutan atas akuntabilitas dan transparansi dalam organisasi (Bowen, Rawlins, & Martin 2010). Momentum yang terjadi di Indonesia yaitu pada masa krisis di tahun 1990an. Baik itu krisis dalam konteks mikro yang menghantam perusahaan demi perusahaan, maupun krisis ekonomi yang menghantam Indonesia sejak September tahun 1997 lalu (Wasesa, Macnamara 2005). Sehingga setiap perusahaan harus berpikir untuk merekonstruksi pencitraan perusahaan melalui kegiatan *Public Relations*. Dan karena keterbatasan dana, kegiatan *Public Relations* harus dilakukan dengan efektif dan efisien, maka dibutuhkanlah riset terlebih dahulu.

Riset bidang *Public Relations* merupakan usaha untuk menggali fakta atau opini yang berkaitan dengan identifikasi isu atau suatu pertanyaan (Lindenmann 2006). Agak berbeda dengan penelitian lainnya, penelitian bidang *Public Relations* oleh perusahaan lebih ditujukan untuk mendukung target atau mencapai *return of investment* (ROI). Penelitian bidang *Public Relations* menggunakan pendekatan teori akan menghasilkan evaluasi atau model baru bagi metode *Public Relations* sebelumnya (*formative or evaluation public relation research*).

Praktik Government Public Relations Paska Otonomi Daerah (Kasus Penyuluh KB Sebagai Government Public Relations Bidang KB)

Implementasi otonomi daerah membawa tanggung jawab besar bagi aparat pemerintah daerah, khususnya bagian Humas Pemerintah untuk mendukung pengembangan dan pembangunan daerah. Humas Pemerintah diharapkan dapat menghimpun partisipasi aktif dari masyarakat sebagai tulang punggung dari penyelenggaraan pembangunan tersebut.

Setidaknya ada empat tantangan dalam praktik *Government Public Relations* (Humas Pemerintah) sebagai akibat dari implementasi otonomi daerah, yaitu Sumber Daya Manusia (SDM), kelembagaan Humas, infrastruktur pendukung kinerja dan sinergitas antarpemerintah serta satuan kerja. Pertama berkaitan dengan SDM, otonomi daerah mengancam kualitas dan kuantitas SDM Humas. Paska likuidasi Departemen Penerangan, otomatis tidak ada lagi petugas jupen sebagai corong pemerintah di seluruh daerah di Indonesia. SDM Humas menjadi tanggungjawab daerah otonom. Karena diperlukan di setiap pemerintahan daerah sampai ke tingkat kabupaten/kota bahkan kecamatan, sering kali yang terjadi kompetensi SDM di bagian Humas terkesampingkan guna memenuhi kuantitas. Padahal diperlukan kecakapan dan kapabilitas khusus untuk menjadi praktisi Humas yang handal.

Selanjutnya mengenai kelembagaan Humas, otonomi daerah telah menjadikan kedudukan Humas sebagai lembaga maupun praktisi beragam tergantung kebijakan daerah masing-masing. Idealnya, menurut Cutlip and Center dalam Rahmadi (1994,78) Humas itu dimaksudkan ke dalam staf inti, langsung berada di bawah pimpinan (*decision makers*) atau *top manager* supaya lebih mampu dalam menjalankan tugasnya. Dengan posisi itu Humas dapat mengetahui langsung latar belakang dari suatu keputusan yang diambil oleh pimpinan lembaga; sehingga Humas langsung memperoleh bahan informasi untuk disampaikan kepada publik yang bersangkutan. Namun pada prakteknya, tidak semua daerah telah menerapkan demikian. Seperti yang terjadi pada Humas Pemda Kabupaten Lampung Tengah, yang berada pada level Bagian (setara eselon 3). Penelitian yang dilakukan oleh seorang mahasiswa UI menyatakan bahwa posisi Bagian Humas di Pemda Lampung Tengah yang berada pada struktur organisasi level menengah membuat bagian ini tidak dapat bergerak terlalu bebas di dalam menjalankan aktivitasnya. Rantai birokrasi yang cukup panjang menjadikan Bagian Humas terkendala di dalam perannya baik sebagai penyampai informasi kepada masyarakat maupun sebagai pengumpul dan pengolah informasi dari masyarakat, karena Bagian Humas tidak dapat memutuskan sendiri setiap keputusan yang akan diambil, tetapi harus membicarakannya terlebih dahulu dengan Dinas Instansi terkait. Kedudukan humas yang masih sangat lemah ini membuat tugas humas menjadi tidak jelas.

Infrastruktur pendukung kinerja Humas pun tergantung kebijakan daerah dan mungkin akan berbeda-beda antar-daerah. Sinergitas antarpemerintah serta satuan kerja menjadi tantangan lain yang harus dihadapi oleh Humas daerah. Terlebih otonomi yang diimplementasikan di Indonesia sampai ke tingkat kabupaten/kota sehingga banyak dijumpai Bupati/Walikota yang tidak ‘tunduk’ kepada Gubernur karena merasa berwenang memimpin daerahnya sendiri. Begitu juga kontrol oleh pemerintah pusat ke pemerintah provinsi, menjadi tidak mudah. Karena itu diperlukan Humas yang dapat menjembatani hubungan sinergis antar pemerintah maupun antar satuan kerja.

Khusus di bidang KB, penelitian² yang dilakukan tentang praktik *Government Public Relations* oleh aparat yang disebut penyuluh KB menunjukkan hasil bahwa kehadiran penyuluh masih dirasakan penting, terutama bagi *audience* sasaran tertentu. Tetapi bagi pasangan yang sudah beberapa tahun mengikuti program KB, peranan penyuluh tidak lagi signifikan sebab informasi tentang KB secara mandiri dapat dicari dalam berbagai bentuk media. Permasalahan yang dihadapi berkaitan dengan pengurangan jumlah SDM penyuluh KB besar-besaran paska otonomi daerah, dimana sejumlah hampir 50% oknum penyuluh beralih pada institusi pemerintah lainnya. Hal ini menyebabkan kegiatan penggalakan program KB menjadi lesu.

Namun, mengingat pentingnya fungsi *Public Relations* dalam bidang KB, pada praktik di lapangan peran sosialisasi program KB tidak hanya bergantung pada penyuluh KB resmi pemerintah. Fungsi *Public Relations* mengalami perkembangan dan terambil alih oleh beberapa aparat lain, seperti bidan-bidan, aparat desa, kader desa, dan bentuk lainnya. Mereka secara tidak langsung menjalankan fungsi *Government Public Relations* bidang KB dalam pelaksanaan tugas masing-masing. Sehingga walaupun terjadi penurunan kuantitas penyuluh KB paska otonomi daerah, hal ini tidak memengaruhi diseminasi informasi KB pada masyarakat.

Penyebaran informasi tentang KB kepada masyarakat juga didukung oleh kesadaran dan kebutuhan masyarakat yang semakin tinggi untuk ikut dalam program KB seiring dengan tuntutan dan keadaan jaman. Kesadaran dan kebutuhan akan program KB akan mendorong kemandirian dalam mencari dan mengakses informasi tentang KB. Sehingga sumber informasi mengenai hal-hal yang berhubungan dengan KB tidak hanya didapatkan dari penyuluh KB, namun juga dari berbagai media lain. Kondisi ini tentu berbeda dengan masa ketika media informasi dan komunikasi masih terbatas dan program KB sendiri baru dirintis di Indonesia. *Government Public Relations* menjadi sumber utama penyampaian informasi tentang KB.

Dari kondisi di atas dapat dikatakan bahwa terkait masalah SDM, penurunan kuantitas dapat diantisipasi dengan memaksimalkan kualitas. Fungsi *Government Public Relations* bidang KB harus diarahkan pada *audience* sasaran yang *urgent* membutuhkannya, seperti kalangan yang masih tertutup dengan program KB (karena menganggap ikut program KB sebagai dosa/bertentangan dengan agama), masyarakat di pelosok yang masih terisolasi dari akses media, serta kaum pria yang masih menganggap bahwa KB merupakan urusan wanita saja.

Teknik komunikasi yang dilakukan oleh penyuluh KB, telah dinilai baik oleh masyarakat. Hal ini terutama dirasakan melalui sikap pro-aktif penyuluh dalam mengajak masyarakat untuk mengikuti program KB. Begitu pula dengan pemanfaatan media oleh *Government Public Relations* yang dirasakan semakin optimal sesudah tahun 1999 dibandingkan sebelumnya. Berbagai bentuk media telah digunakan untuk menyampaikan informasi tentang KB kepada masyarakat. Hal ini seiring dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang memungkinkan beragam media untuk menjalankan fungsi *Public Relations*, baik media tertulis, media digital, maupun media baru. Banyak penulis (lihat, sebagai contoh Cutlip, Center and Broom 2000; Guth and Marsh 2003; Lattimore et al. 2004; Newsom, Turk and Kruckeberg 2004; Wilson 2001) menekankan penggunaan ragam saluran untuk meningkatkan keefektifan program *Public Relations* dan penggunaan saluran yang tepat untuk audien yang berbeda (Xavier et.al. 2005). Penggunaan media yang efektif untuk program KB dewasa ini yaitu televisi, mengingat kepemilikan televisi hampir merata pada rumah tangga di seluruh daerah di Indonesia (daya jangkauan besar). Pertimbangan lainnya didasarkan pada sifat media televisi yang memiliki daya rangsang sangat tinggi. Namun ada harapan yang besar dari masyarakat bahwa program KB perlu pula disosialisasikan melalui internet/website seiring dengan penetrasi pengguna internet di Indonesia yang tinggi.

Selain masalah SDM, dampak desentralisasi bagi keberlangsungan pelaksanaan KB tampak pada kelembagaan urusan KB. Sejak adanya otonomi daerah, terjadi perubahan struktur organisasi BKKBN (berubah menjadi Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional), dan masalah KB menjadi kewenangan daerah masing-masing berkoordinasi dengan pihak BKKBN provinsi. Kebijakan dan prioritas pimpinan daerah terhadap bidang KB menjadi faktor penting bagi pelaksanaan KB. Sebab hal ini akan berdampak pada bentuk kelembagaan yang menangani bidang KB serta pendanaan yang disediakan. Sebagai contoh di lingkungan Provinsi Banten, ada daerah yang memposisikan

² Djusan, Aizirman. (2011). "A Correlational Study between Government Public Relations and Decentralization with Information Dissemination on Family Planning in the West Java and Banten Provinces", dissertation.

organisasi bidang KB sebagai Badan setingkat eselon 2, namun bergabung dengan bidang pemberdayaan perempuan (seperti di Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan, Kabupaten Tangerang dan Kabupaten Lebak), adapula yang menempatkannya pada level Bagian/Bidang setingkat eselon 3 (seperti di Kabupaten Pandeglang), atau hanya se-level kantor. Kelembagaan serta pendanaan tentu saja akan memengaruhi kinerja *Government Public Relations* bidang KB untuk menyelesaikan program tersebut di daerah masing-masing.

PENUTUP

Sebagaimana telah difokuskan pada bagian awal, makalah ini mencoba menjawab permasalahan utama yang dirumuskan sebagai berikut : 1) Bagaimana pergeseran paradigma yang terjadi dalam bidang *Public Relations* setelah tahun 1999?; dan 2) Bagaimana implementasi otonomi daerah telah memengaruhi praktik *Government Public Relations* di Indonesia? Berdasarkan hasil pembahasan dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

Menyangkut permasalahan pertama mengenai pergeseran paradigma *Public Relations* setelah tahun 1999 dapat disimpulkan bahwa *Public Relations* sebagai bentuk komunikasi di era reformasi mengalami pergeseran paradigma komunikasi pasca tahun 1999. Paradigma dimaksud adalah bahwa *Public Relations* bukan lagi bersifat linier atau satu arah kepada masyarakat dalam bentuk penyampaian informasi kebijakan dan (program pemerintah), tapi *Public Relations* pemerintah bersifat dua arah/timbal balik. Paradigma PR pemerintah yang dua arah ini menuntut pemerintah mendengarkan aspirasi masyarakat. Pemaksimalan fungsi PR seperti ini menjadi faktor penting kesuksesan penyelenggaraan otonomi daerah. Perubahan paradigma PR juga terletak pada pendekatannya. Sebelum tahun 1999, *Public Relations* lebih bersifat aktivitas yang bersifat praktis seperti publikasi, kampanye, dan sosialisasi. Pasca 1999, *Public Relations* pemerintah juga didekati dari sudut pandang ilmiah. Hal ini ditunjukkan dengan kesadaran pentingnya melakukan riset pada bidang *Public Relations*. Ini selaras dengan tuntutan masyarakat terhadap pemerintah untuk bersifat *accountable* dan *transparan*. Tujuan Riset PR adalah memperoleh fakta atau opini yang berkaitan dengan isu-isu tertentu.

Kemudian, terkait persoalan kedua tentang implementasi otonomi daerah dan pengaruhnya terhadap praktik *Government Public Relations*, dapat dikemukakan bahwa implementasi otonomi daerah menuntut Humas Pemerintah menghimpun partisipasi aktif dari masyarakat. Otonomi daerah memengaruhi dan menuntut *Government Public Relations* menjawab tantangan-tantangan dalam praktik PR (Humas Pemerintah). Tantangan tersebut berkaitan pada persoalan Sumber Daya Manusia (SDM) Humas, Kelembagaan Humas, infrastruktur pendukung kerja, dan sinergitas antarpemerintah serta satuan kerja. SDM Humas yang dulu dilakukan oleh jupen sebagai corong pemerintah, kedudukan struktural Humas dalam kelembagaan pemerintah serta praktiknya, serta infrastruktur pendukung kerja Humas pemerintah menjadi tanggung jawab otonom pemerintah daerah dan semua pelaksanaan terkait empat hal di atas sangat tergantung pada kebijakan daerah terkait. Jadi, kemungkinan praktik humas pemerintah berbeda-beda antardaerah. Humas daerah juga dituntut mampu menjembatani hubungan sinergis antarpemerintah/satuan kerja.

Praktik *Government Public Relations* yang dilakukan oleh penyuluh KB menunjukkan bahwa kehadiran penyuluh masih dirasa penting. Namun, bagi pasangan yang sudah lama mengikuti program KB, peranan penyuluh tidak lagi signifikan sebab informasi tentang KB dapat dicari dari media lain. Sosialisasi program KB pada praktiknya tidak hanya bergantung pada penyuluh KB resmi pemerintah *an sich* tapi juga aparat lain seperti bidan, aparat desa, kader desa, dan lain-lain. Penyuluhan KB pasca otonomi daerah tidak memengaruhi diseminasi informasi KB kepada masyarakat.

Dampak desentralisasi bagi keberlangsungan pelaksanaan KB juga terlihat pada aspek kelembagaan KB. Ini tampak dari adanya perubahan struktur organisasi BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, yang kemudian berganti nama menjadi Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional). KB sekarang ini menjadi kewenangan daerah masing-masing dengan berkoordinasi dengan pihak BKKBN provinsi.

Daftar Pustaka

Brown, R. E. 2003. "St. Paul as a public relations practitioner: A metatheoretical speculation on messianic communication and symmetry".

- Firman, T. 2009. Potential Impacts of Indonesia's Fiscal Decentralization Reform on Urban and Regional Development: Towards a Pattern of Spatial Disparity. *Space and Policy* 7(3): 247-271.
- Grunig, J.E. 1992. *Communication, Public Relation, and Effective Organization, Excellence in Public Relation and Communication Management*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Grunig, J.E., T. Hunt. 1984. *Managing Public relations*. Holt, Rinehart & Winston, Inc.
- Hersey, P., K.H. Blanchard. 1998. *Management of Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hughland, A. 1996. Public Relations Theory and Democratic Theory. *The Public* 3: 15-25
- Kadir, R. 2009. "Humas Pemerintah dan Pencitraan; Studi tentang Peran Humas dalam Pencitraan Malang sebagai Kota pendidikan".
- Kasali, Rhenald. 1994. *Manajemen Public Relations*. Jakarta: Erlangga.
- Kasali, Rhenald. 2005. *Manajemen Public Relations Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Marston, John E. 1979. *Modern Public Relations*, New York: McGraw-Hill.
- Miller, K. S. 2000. *U.S. Public Relations History: Knowledge and Limitations*. Communication Yearbook.
- Pratikno, P. 2008. "Recommendations on Modifications of Regional Development Policy: Proliferation and Amalgamation of Regions". Unpublished *Policy Paper*, Democratic Support Program, United States Agency for International Development, February 29.
- Rahmadi, F. 1994. *Publik Relations dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ruslan, Rosady. 1999. *Manajemen Humas dan Manajemen Komunikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tambera, Haris. 2011. "Pelaksanaan Fungsi Humas Pemerintah Dalam Menunjang Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Di Kantor Sekretariat Daerah Kota Kendari)".
- Wasesa, Silih Agung Wasesa dan Jim Macnamara. 2005. *Strategi Public Relations*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Wilcox, Dennis L. 2006. "The Landscape of Today's Global Public Relations", *Analisis*.
- Wilson, L.J., J.D. Ogden. 2003. *Strategic Communications Planning*, New Jersey: Kendall-Hall Publishing Co.
- Xavier, Robin, Kim Johnston and Amisha Patel. 2005. "Operationalising Strategy: An Evaluation of Strategy in Public Relations Campaigns". ANZMAC.

Penyusunan proposal mengikuti level-level penelitian

| Level Penelitian | Level Pelaksanaan |
|------------------------|--|
| Gejala/Fenomena Sosial | Galilah masalah sosialnya serinci mungkin. Pilihlah "aspek" mana |

| | |
|-------------------------|---|
| | yang akan dijadikan substansi penelitian |
| Masalah Penelitian | Seraya mengingat konsep/teori, metode dan paradigma penelitian, buatlah rumusan masalahnya (ingat kembali visualisasi perumusan masalah). |
| Tujuan Penelitian | Tetapkan tujuan penelitian sesuai paradigma dan metode penelitian yang dipakai |
| Konsep/Teori | Jabarkan konsep/teori yang relevan dengan konsep yang disebut dalam perumusan masalah. |
| Paradigma | Uraikan paradigma penelitian yang telah menjiwai perumusan masalah. |
| Metode Penelitian | Beberkan metode penelitian sebagaimana yang disebut dalam perumusan masalah. |
| Metode Pengumpulan Data | Jabarkan metode pengumpulan data sejalan perumusan masalah. |
| Metode Analisis Data | Terangkan metode analisis data sesuai jenis metode penelitiann dan atau model analisis yang dipakai. |

*) Prof. Dr. Ibnu Hamad